

Avdelningen för energieffektivisering  
Enheten för resurseffektiva produkter

Lovisa Blomqvist  
016-544 22 72  
lovisa.blomqvist@energimyndigheten.se

## **Yttrande angående Remiss av Europeiska kommissionens förslag (COM (2015) 614/2) till meddelande om cirkulär ekonomi M2015/04155/Mm.**

Energimyndigheten har beretts möjlighet att svara på remiss angående Europeiska kommissionens förslag (COM (2015) 614/2) till meddelande om cirkulär ekonomi M2015/04155/Mm.

### **Sammanfattning**

Energimyndigheten tillstyrker remissen men har ett antal kommentarer. De viktigaste är:

- Energimyndigheten ser positivt på Handlingsplanen för cirkulär ekonomi och Avfallspaketet och uppskattar det breda angreppssättet med förslag till förbättringar inom en rad områden som tillsammans kan bidra till en mer cirkulär ekonomi. Energimyndigheten anser dock att det är svårt att lämna specifika synpunkter då förslagen är mycket översiktligt beskrivna och önskar därför få tillfälle att lämna mer specifika synpunkter på respektive åtgärd.
- Energimyndigheten anser att det är avgörande att införa goda indikatorer, uppföljningssystem och mål för handlingsplanen och aktiviteterna i bilagan och vill gärna få möjlighet att delta i arbetet med framtagande av dessa. Energimyndigheten anser att uppföljning bör ske var femte år även efter 2020 och att målen uppdateras för varje period.
- Energimyndigheten, som är ansvarig myndighet för ekodesigndirektivet, stödjer att öka nyttjandet av ekodesigndirektivet för att sätta produktkrav på resurseffektivitetsaspekter som livslängd, återvinningsbarhet, information om särskilt farliga ämnen och värdefulla råmaterial etc. Energimyndigheten ser positivt på möjligheten till horisontella ekodesignregleringar som underlättar/ökar tex återvinning, reparationer, livslängd, informationsöverföring om produkters sammansättning. Det bör för varje produkt analyseras vilka typer av krav som är lämpliga för att på

effektivast sätt bidra till en mer resurseffektiv och cirkulär ekonomi, både vad gäller produktion och konsumtion.

- Energimyndigheten, som är ansvarig myndighet för energimärkningsdirektivet, stödjer att nyttja energimärkningsdirektivet för att informera om användning av resurser under brukarfasen samt produkters/komponenters livslängd, där så är lämpligt och har betydelse för konsumenten.
- Energimyndigheten ser fram emot ”waste to energy” initiativet inom Energiunionen, och hoppas att detta kommer ge underlag för att hantera övergången från avfallsförbränning till mer materialåtervinning. Energimyndigheten, som är positiv till övergången, anser att det behövs en analys av hur övergång från avfallsförbränning till alltmer materialåtervinning ska främjas och underlättas i Sverige och vad det innebär för det svenska energisystemet och önskar att en sådan utredning initieras. Energimyndigheten anser att det även behövs en analys av vilka fraktioner/material som är särskilt värdefulla att materialåtervinna, som underlag till exempelvis framtida ekodesignkrav.
- Energimyndigheten anser att det är viktigt med bättre samordning av olika produkt direktiv, exempelvis genom att ekodesignkrav på information om farliga ämnen bidrar till att genomföra Reach och RoHS-krav, för att på bästa sätt bidra till giftfria resurseffektiva kretslopp.
- Energimyndigheten är positiv till kommissionens arbete med att identifiera och främja biomassa och biobaserad produktanvändning, men anser att det är viktigt att de lokala förutsättningarna beaktas. Energimyndigheten anser att hållbarhetskrav bör ställas på både fossila och förnybara råvaror vad gäller utvinning, upphandling etc.
- Avfallspaketet: Energimyndigheten stödjer de föreslagna ändringarna i avfallsdirektiven men har några kommentarer, exempelvis att krav och mål för återanvändning och återvinning vid skrotning av fordon och för batterier bör differentieras på material.

### **Energimyndighetens ställningstagande**

Energimyndigheten ser positivt på ansatsen i Handlingsplanen för cirkulär ekonomi och i Avfallspaketet. Vi anser att det är mycket bra med det breda angreppssättet med förslag till förbättringar inom en rad områden som tillsammans kan bidra till en mer cirkulär ekonomi. Kommissionen har ett stort ansvar och god möjlighet att bidra till utvecklingen genom att ge ledning och tydliga uppföljningssystem, samtidigt som det är uppenbart att många åtgärder behöver ske på medlemsstatsnivå. Det är bra att det i inledningen poängteras att det bör göras åtaganden inom cirkulär ekonomi på global nivå och inte bara inom EU.

Energimyndigheten ser positivt på de förslag och aktiviteter som kommissionen föreslår, men anser att det inte tydligt framgår vad de olika aktiviteterna innebär

och att det därför är svårt att lämna specifika synpunkter i dagsläget. I många fall nämns att kommissionen ska ta fram rapporter, planer, guider eller genomföra aktiviteter för olika frågor. Energimyndigheten önskar att det tydligare framgår hur och när dessa levereras och att det säkerställs att möjlighet ges att lämna mer specifika synpunkter på respektive åtgärd/leverans längre fram.

Energimyndigheten anser att ekodesigndirektivet har varit mycket effektivt och ändamålsenligt i att leverera energieffektivisering och miljöförbättring på ett kostnadseffektivt sätt. Energimyndigheten anser att det finns stora möjligheter till att nyttja ekodesigndirektivet för att ställa resurseffektivitetskrav på produkter. Dock är omfattningen av ekodesigndirektivet begränsad till energirelaterade produkter och om en mer cirkulär ekonomi ska nås anser vi att ekodesign-approachen bör användas även för andra produkter och system.

Vidare önskar Energimyndigheten att kommissionen initierar aktiviteter för att med systemövergripande lösningar stödja en mer cirkulär ekonomi. Som exempel kan nämnas forskning och utveckling av bioraffinaderier och industriell symbios, främjande aktiviteter eller krav på miljö- eller energiledningssystem, styrmedel för hållbar stadsplanering och hållbar landsbygdsutveckling.

Energimyndigheten är positiv till handlingsplanens målsättning att regelverk och aktiviteter ska finnas på plats/utföras till 2020. Energimyndigheten anser dock att handlingsplanen är vag och att det kan bli svårt att få till lagstiftning på så kort tid, och anser därför att tydligare mål bör övervägas då indikatorer och uppföljningssystem finns på plats 2017, samt att uppföljning bör ske var femte år även efter 2020.

Energimyndigheten föreslår att kommissionen överväger att skapa ett concerted action eller liknande för Cirkulärekonomipaketet med undergrupperingar för tex hållbar upphandling, avfall, produktlagstiftning (ekodesign, WEEE, RoHS mfl).

Energimyndigheten välkomnar kommissionens ambition att nyttja EU:s program Horisont 2020 samt andra EU program och andra initiativ så som LIFE, Sammanhållningsfonden, COSME och EFSI för att påskynda och stödja implementeringen av handlingsplanen. Ovan program och initiativ sträcker sig till år 2020, ambitionen bör också vara gällande för dessa program och initiativs efterföljare. Horisont 2020 och andra gemenskapsgemensamma finansieringsinstrument utgör ett stöd i implementeringen av beslutad lagstiftning, vilket sker på ett flertal olika sätt. Instrumenten kan ge stöd till forskning, innovation och demonstration; främjande och spridning av goda exempel, kapacitetsuppbyggnad och kompetensutveckling, stöd i att överkomma andra icke-tekniska barriärer såsom komplicerade regelverk, bristande acceptans och förståelse hos olika intressenter, bristande finansiering för SMF m.m. Aktiviteter inom alla dessa områden kan bidra till att skapa de rätta förhållandena för att uppnå EU:s mål för bl.a. jobb och tillväxt samt energi och klimat. Det blir härmed viktigt för såväl EU-kommissionen som medlemstaterna att bevaka att hållbara lösningar för de frågor som handlingsplanen omfattar täcks in i kommande arbetsprogram och utlysningar.

Energimyndigheten har granskat Handlingsplanen och Avfallspaketet med fokus på energi och de frågor som Energimyndigheten arbetar med. Energimyndigheten presenterar nedan ställningstaganden och förslag till respektive avsnitt i remissen. Märk att rubrikerna nedan följer rubriksättningen i Handlingsplanen för att tydliggöra vilket avsnitt som kommenteras.

## **Specifika synpunkter**

### **1. Production**

Energimyndigheten, som är ansvarig myndighet för ekodesigndirektivet, stödjer att nyttja ekodesigndirektivet för att sätta krav på livslängd, återvinningsbarhet, återanvändningsbarhet, isärtagbarhet, uppgraderingsmöjligheter, modularitet, reparerbarhet, information om och tillgång till reservdelar etc. Det bör för varje produkt analyseras vilka typer av krav som är lämpliga för att på effektivast sätt bidra till en mer resurseffektiv och cirkulär ekonomi.

Energimyndigheten stödjer vidare att nyttja ekodesigndirektivet för informationskrav kring närvaro och placering av särskilt farliga ämnen samt värdefulla material i produkter för att möjliggöra lämpliga effektiva reparationer eller återvinning samt bättre spårbarhet, minskad spridning av särskilt farliga ämnen och minskat resursslöseri. Det bör för varje produkt analyseras vilka typer av krav som är lämpliga för att på effektivast sätt bidra till en mer resurseffektiv och cirkulär ekonomi.

Energimyndigheten ser även positivt till att använda, när så är lämpligt, de möjligheter som ekodesigndirektivet ger för att ställa hållbarhetskrav på produkters tillverkning och förpackningar, vilket skulle kunna bidra till mindre resursanvändning och mer cirkulär ekonomi. Dock kan detta leda till att nya sätt att utföra marknadskontroll måste utvecklas.

Energimyndigheten ser fram emot konkreta förslag kring resurseffektivitetskrav i working plan 2015-2017 och i de förestående ekodesign- och energimärkningsförfordningarna för skärmar (displays) och kommersiell kyla, och beklagar att dessa ännu inte har publicerats.

Energimyndigheten anser att resurseffektivitetskrav ska övervägas och om rimligt införas i alla framöver nyframtagna eller reviderade ekodesign- och energimärkningsförfordningar. Energimyndigheten ser även positivt på möjligheten till horisontella ekodesignregleringar som underlättar/ökar tex återanvändning, återvinning, reparationer, ökad livslängd, informationsöverföring om produkters sammansättning.

### **2. Consumption**

Som nämnts ovan finns stora möjligheter att genom ekodesign se till att produkter blir mer återvinningsbara etc, men för att sådana krav ska göra skillnad är det viktigt med åtgärder som gör att produkterna verkligen uppgraderas, repareras etc. Energimyndigheten önskar att kommissionen föreslår konkreta åtgärder och riktlinjer så att produkter faktiskt uppgraderas, återanvänds och återvinns. Som

exempel ska krävas att tillverkare gör det möjligt att uppdatera produkter (t ex mobiltelefoner eller routers).

Energimyndigheten stödjer att nyttja ekodesigndirektivet för att informera konsumenter om reparationsmöjligheter, tillgång till reservdelar, ingående material etc. Som ansvarig myndighet för energimärkningsdirektivet stödjer Energimyndigheten att nyttja energimärkningsdirektivet för att informera konsumenter om produkters/komponenters livslängd och resursanvändning under brukarfasen tex vatten, där så är lämpligt.

Energimyndigheten är generellt positiv till initiativ inom delat ägande (collaborative economy), samt inom konsumtion av tjänster istället för produkter. Energimyndigheten önskar dock att kommissionen tar fram riktlinjer för kollaborativa affärsmodeller, institutionella förutsättningar och styrmedel. Energimyndigheten efterfrågar vidare studier och underlag för att kunna mäta hur ändringar i konsumtion kan bidra till en cirkulär ekonomi, exempelvis genom att Eurostat får i uppdrag att ta fram årligt uppdaterad och kvalitetssäkrad konsumtionsbaserad energi- och miljödata

Upphandling är ett viktigt instrument för att förbättra resurseffektiviteten. Kriterier för hållbar offentlig upphandling kan användas för att öka återanvändning av material och insamling av produkter. Det krävs dock bra uppföljningssystem och kunskap om ingående ämnen. Kommissionen bör arbeta för att medlemsländerna ska kräva att centrala myndigheter går före och använder miljökriterier och att lokala och regionala myndigheter uppmuntras att också följa dessa kriterier.

### **3. Waste management**

Idag bidrar handel med avfallsbränsle (tex import till Sverige) till att EU når högre i avfallshierarkin, om deponering undviks i ursprungslandet och ersätts med effektiv energiutvinning. Deponering är i dag den enskilt största behandlingsmetoden för avfall i EU. Samtidigt kan utbyggnad av förbränningsanläggningar för avfall hindra/fördröja utveckling av andra metoder för avfallshantering som återvinning och materialåtervinning.

Energimyndigheten ser fram emot ”waste to energy” initiativet inom Energiunionen, och hoppas att detta kommer ge underlag för att hantera övergången från avfallsförbränning till mer materialåtervinning. Energimyndigheten, som är positiv till övergången, anser att det behövs en analys av hur övergång från avfallsförbränning till alltmer materialåtervinning ska främjas och underlättas i Sverige och vad det innebär för det svenska energisystemet och önskar att en sådan utredning initieras. Energimyndigheten anser att det även behövs en analys av vilka fraktioner som är särskilt värdefulla att materialåtervinna, som underlag till exempelvis framtida ekodesignkrav.

#### **4. From waste to resources: boosting the market for secondary raw materials and water reuse**

Energimyndigheten stödjer att nyttja ekodesigndirektivet för att förbättra möjligheterna till ökad återvinning av komponenter och material och att för att få god kunskap av sammansättning av återvunnet material. För att ekodesignkrav på återvinning, innehåll etc. ska vara rimligt är det viktigt med initiativ för att få till efterfrågan på återvunnet material och där önskar vi mer tydlighet från kommissionen. Vi stödjer att bättre standarder och definitioner tas fram för återvunnet material.

Energimyndigheten anser att det är viktigt med bättre samordning av olika produkt direktiv för att på bästa sätt bidra till giftfria resurseffektiva kretslopp och en mer cirkulär ekonomi, se vidare under rubriken Avfallspaketet nedan.

#### **5. Priority areas**

##### *5.3 Critical raw materials*

Energimyndigheten stödjer att nyttja ekodesigndirektivet för att ställa krav på information om värdefulla material i produkter för att främja återvinning av dessa, användning av alternativa material och möjliggöra reparationer.

##### *5.4 Construction and demolition*

Energimyndigheten är positiv till att byggsektorn tas upp, och till riktlinjer för bättre återvinning av byggnadsmaterial vid rivning samt indikatorer för att bedöma byggnaders miljöpåverkan under hela livscykeln. Energimyndigheten saknar dock initiativ kring renoveringar och anser att handlingsplanen bör ge större vikt till renovering av två anledningar: 1) byggnadens livslängd förlängs vilket minskar resursanvändning jämfört med rivning och nykonstruktion, och 2) det finns möjlighet att göra långtgående energieffektiviseringar.

Energimyndigheten anser att designfasen är viktig, där ekodesigndirektivet eller motsvarande kan användas för att förbättra resurs- och energieffektivitet, samt att det är viktigt med systematisk användning av LCC och LCA- verktyg som speglar byggnaders mycket långa livslängd och avväger mellan energieffektivitet och resurseffektivitet. Energimyndigheten har, i samverkan med fastighetsägare i Sverige, tagit fram en affärsmodell ”Totalkostnadsmodellen” för att få till stånd mer långtgående energieffektivisering vid renoveringar.

##### *5.5 Biomass and bio-based products*

Handlingsplan sid 5 första stycket: Energimyndigheten är positiv till att kommissionen ska fokusera på miljömässiga och sociala aspekter av utvinning av råvaror inom den cirkulära ekonomin. Energimyndigheten anser att hållbarhetskrav bör ställas på både fossila och förnybara råvaror vad gäller utvinning, upphandling etc.

Handlingsplan sid 17: Energimyndigheten är positiv till kommissionens arbete med att identifiera och främja biomassa och biobaserad produktanvändning inom den cirkulära ekonomin. Energimyndigheten anser att erfarenheter av ett

resurseffektivt utnyttjande av trädråvara inom bioraffinaderier i de medlemsstater som har stora skogstillgångar visar att det är viktigt att de lokala förutsättningarna särskilt beaktas för att inte skapa bakåtsträvande regleringar.

Energimyndigheten förordar en samordning med övriga regelverk för biomassa inom EU och anser därför att sekundära material från biomassa bör definieras i enlighet med Annex 9 i ändringsdirektivet ILUC (2015/1513) till bränslekvalitetsdirektivet (98/70/EG) och förnybartdirektivet (2009/28/EG).

#### **6. Innovation, investment, and other horizontal measures**

Energimyndigheten är positiv till skrivningarna om innovation som ett viktigt medel för att kunna uppnå en mer cirkulär ekonomi, men saknar skrivningar och förslag till åtgärder (actions) om marknader (market uptake). För att få till cirkulär ekonomi behövs att man underlättar för marknadsintroduktion, spridning och användning av nya affärsmodeller och produkter, då det idag är svårt att etablera marknader för dessa och spelreglerna är otydliga.

#### **7. Monitoring progress towards a circular economy**

Energimyndigheten anser att det är avgörande att handlingsplanen följs upp på ett bra sätt för att den ska få avsedd verkan, och är därför positiva till att indikatorer och uppföljningssystem ska tas fram. Vi anser att det är bra att bygga på data och indikatorer som finns tillgänglig via tex Eurostat, PEF (product environmental footprint) etc. Vi önskar även att indikatorerna för cirkulär ekonomi samordnas med indikatorer för resurseffektivitet som tas fram inom Resource Efficiency Scoreboard and the Raw Materials Scoreboard. Energimyndigheten önskar få möjlighet att kommentera indikatorer och uppföljningssystem för cirkulär ekonomi längre fram och anser att även intressenter som branschföreningar och NGOs bör involveras i arbetet.

Angående tidplanen/annexet till handlingsplanen så anser Energimyndigheten att det är bra med tidssatta aktiviteter, men att det bör tydliggöras vad som ska vara klart vid det satta årtalet och hur man sedan ska följa upp aktiviteterna efter det. På sidan 21 i handlingsplanen står att kommissionen ska rapportera hur det går med implementeringen av planen fem år efter att den antagits. Energimyndigheten önskar att det ska stå att kommissionen då ska rapportera om vad som gjorts/hänt för varje aktivitet i aktivitetslistan. Energimyndigheten föreslår att en uppföljning av planen sedan ska fortsätta att ske vart femte år, då man tittar på hur det gått (med hjälp av framtagna indikatorer/monitoring framework) och sätter upp nya mål för nästa femårsperiod.

#### **Avfallspaketet**

Energimyndigheten kommenterar nedan Avfallspaketet i de avseenden vi ser en koppling till energi och våra arbetsområden.

Energimyndigheten anser att det är viktigt att avfallslagstiftningen på ett bra sätt hanterar farliga ämnen och sällsynta jordartsmetaller/värdefulla mineraler/metaller, för att på bästa sätt få till resurseffektiva, giftfria och hållbara

kretslopp. Informationsöverföring till avfalls- och återvinningsleden av produkter/komponenters/materials sammansättning är nödvändig, och där kan flera lagstiftningar, exempelvis ekodesign- och energimärkningsdirektiven, användas för att bättre och enhetligt implementera kraven i Reach och RoHS.

Energimyndigheten ser även vissa möjligheter att fasa ut särskilt farliga ämnen och värdefulla metaller med hjälp av ekodesignkrav och/eller annan lagstiftning. Exempelvis skulle man på sikt kunna förbjuda kvicksilver och aluminium i lampor, då urladdningslampor som lågenergilampor och lysrör kan ersättas med LED.

#### *Avfallsdirektivet*

Energimyndigheten anser att delegerade akter endast bör omfatta de delar av avfallsdirektivet som omfattar tekniska detaljer och som inte har bärighet på måluppfyllnad i direktivet. Allt övrigt i regleringen bör istället bli genomförandeakter.

Avfallsdirektivet definitioner sid13: Energimyndigheten anser att definitionen av "biowaste" endast bör omfatta material som har sitt ursprung i biomassa. Att ha biologisk nedbrytbarhet som enda krav för att kallas biologiskt avfall innebär att även vissa fossila oljor skulle omfattas av definitionen.

#### *Avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet*

Energimyndigheten är positiv till att förslaget är en klar ambitionshöjning mot det tidigare direktivet från 2008 vad gäller målen för återvinning och materialåtervinning av hushållsavfall och förpackningsavfall. Det är positivt att kommissionen tar upp avfallsförebyggande och konkretiserar vilka åtgärder som ska vidtas av medlemsländerna.

Jämfört med de tidigare förslagen (avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet från 2014 som drogs tillbaka) ser det ut att vara en liten minskning – om beräkningsmetoden är ekvivalent – i målnivåerna för återvinning och materialåtervinning av kommunalt avfall samt förpackningsavfall (ca 5 %) vilket Energimyndigheten tycker är beklagligt.

#### *Deponidirektivet*

Vad gäller deponidirektivet och målet om att 10 % av det kommunala avfallet får deponeras till 2030, så hade det varit önskvärt med de skarpare skrivningarna om att införa deponeringsförbud till 2025 för materialåtervinningsbart och biologiskt nedbrytbart avfall som fanns med i förslaget från 2014. Då skulle det till 2030 enbart vara tillåtet att deponera restavfall som inte går att tillvarata på annat sätt.

#### *Uttjänta fordon och batterier*

Ur resurs- och energieffektivitetssynpunkt är det avgörande att fordon är så lätta och energieffektiva som möjligt, vilket Energimyndigheten gärna ser initiativ kring under cirkulär ekonomi paketet. Dessutom är det viktigt att få till god återvinning av sällsynta jordartsmetaller och andra kritiska material. Energimyndigheten anser att kraven för återanvändning och återvinning vid



skrotning av fordon bör differentieras, exempelvis genom att återvinningsmål i vikts-% differentieras på material. Detta behövs då nuvarande mål styr mot att de material som är lätta att återvinna snarare än de ur hållbarhetsperspektiv viktigaste materialen återvinns/återanvänds. Vidare anser Energimyndigheten att det även för batterier bör anges återvinningsmål i vikts-% differentierat på ingående ämnen (t.ex. litium) istället för % av totalvikt, för att bättre bidra till resurseffektivitet.

Datum  
2016-02-16Dnr  
2015-11097

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschefen Anita Aspegren. Därutöver har enhetscheferna Paul Westin, Klara Helstad, Fredrick Andersson, Anna Johansson, Mathias Normand, Tore Carlsson, bitr. enhetschef Carin Karlsson, sektionschef Tomas Sandvall, juristen Rosita Cederqvist samt handläggarna Carlos Lopes, Lina Kinning, Anette Persson, Julien Morel, Linda Kaneryd, Carola Lindberg, Emmi Jozsa, Coralie Chasset, Kalle Svensson, Pontus Cerin, Anders Lewald, Greger Ledung, Kristina Holmgren, Alice Kempe, Svetlana Gross, Carl-Martin Johborg, Lisa Lundmark deltagit i den slutliga handläggningen. Föredragande har varit handläggaren Lovisa Blomqvist.

  
Anita Aspegren  
Lovisa Blomqvist